



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**



Muvekita 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj:

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA ODBRANE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2007. GODINU**

Sarajevo, maj 2008. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Osvrt na preporuke iz Izvještaja o reviziji za 2006. godinu	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja	6
5.	Planiranje budžeta	7
6.	Izvršenje budžeta	8
6.1.	Tekući izdaci	8
7.	Računovodstvo i finansijski izvještaji	13
7.1.	Popis	13
8.	Usaglašenost sa zakonima i pravilima	14
8.1.	Nabavke	14
8.2.	Unos faktura – računa u ISFU sistem – evidencija rokova plaćanja	16
8.3.	Sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obaveza u ISFU sistem	16
9.	Finansijsko – računovodstveni sistem	17
10.	Sudski sporovi	18
11.	IT sistem	18
III	KORESPONDENCIJA	20

Prilog 1: Tabela 1 "Izvršenja budžeta za period od 01.01. do 31.12.2007. godine".

Prilog 2: Komentar Ministarstva na Nacrt izvještaja

Prilog 3: Odgovor Ureda za reviziju na komentar Ministarstva na Nacrt izvještaja

I Mišljenje revizora

Osnova za reviziju

Na osnovu Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja koja se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilansa stanja, Posebnih pregleda uz Bilansu stanja i Analize izvršenja budžeta) u **Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvještaja, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sistema internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima.

Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Shodno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansa u potpunosti odražava rezultate izvršenja budžeta. Također, naša odgovornost je da procijenimo da li rukovodioci institucije primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene i da ocijenimo finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili u skladu sa Revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvještajima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijske izvještaje.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo neophodnim za osiguranje dovoljno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarama ili drugim neregularnim radnjama i kako su sredstva utrošena u skladu sa odobrenim budžetom i drugim propisima.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Kvalifikacije se odnosi na sljedeće:

- I.1. Nije u potpunosti riješeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja, te navodimo kako su ova neriješena pitanja imala uticaja na cjelokupno poslovanje Ministarstva – vidjeti poglavlje 4. ovog Izvještaja;*
- I.2. Slabosti u realizaciji tekućih izdataka – vidjeti poglavlje 6.1. ovog Izvještaja*
- I.3. Popis sredstava i izvora sredstava nije u potpunosti izvršen u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast – vidjeti poglavlje 7.1. ovog Izvještaja*
- I.4. Procedure nabavki nisu izvršene u potpunosti u skladu s legislativom – vidjeti poglavlje 8.1. ovog Izvještaja*
- I.5. Unos faktura u ISFU sistem je neažuran i nedovoljno sveobuhvatan (nije obuhvaćeno 1.227.740,17 KM - faktura i 998.191,80 KM - stanarina) – detaljnije u poglavlju 8.3. ovog Izvještaja.*



Po našem mišljenju:

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembra 2007. godine i u skladu su sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za moguće efekte navedene u stavci popisa sredstava i izvora sredstava (tačka I.3.) i sveobuhvatnosti evidentiranja nastalih obaveza u toku 2007. godine (tačka I.5.).

U svim materijalno značajnim aspektima, rashodi Ministarstva su upotrijebljeni za svrhe koje je odredio Parlament BiH i u skladu su sa relevantnim propisima, osim za moguće efekte na finansijske izvještaje koji su iskazani pod tačkama I.1., I.2., I.4. i I.5., gore navedenim.

Bez namjere daljnjeg kvalifikovanja našeg mišljenja, skrećemo pažnju Ministarstvu na potencijalne obaveze koje mogu nastati iz ishoda sudskih sporova – vidjeti poglavlje 10. ovog Izvještaja.

Sarajevo, juni 2008. godine

II Nalazi i preporuke

1. Uvod

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Ministarstva u skladu sa Zakonom o reviziji, uvažavajući opće uslove okruženja i tranzicionog perioda u kojem je egzistiralo Ministarstvo. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju i Ministarstvu je sugerisano da ih otkloni, odnosno preduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revidiranjem poslovanja Ministarstva u 2007. godini utvrdili smo određeni broj nedostataka i propusta u dijelu koji se odnosi na:

- Sistem internih kontrola koji uspostavlja rukovodstvo Ministarstva (vidjeti poglavlje 3. ovog Izvještaja)
- Tranziciju¹, pitanja imovine i osoblja (vidjeti poglavlje 4. ovog Izvještaja)
- Planiranje budžeta za 2007. godinu (vidjeti poglavlje 5. ovog Izvještaja)
- Tekuće izdatke (vidjeti poglavlje 6.1. ovog Izvještaja)
- Popis sredstava i izvora sredstava (vidjeti poglavlje 7.1. ovog Izvještaja)
- Izvršene nabavke tokom 2007. godine (vidjeti poglavlje 8.1. ovog Izvještaja)
- Proces unosa faktura u ISFU sistem – evidencija roka plaćanja (vidjeti poglavlje 8.2. ovog Izvještaja)
- Sveobuhvatnost evidentiranja obaveza (vidjeti poglavlje 8.3. ovog Izvještaja)
- Finansijsko - računovodstveni sistem (vidjeti poglavlje 9. ovog Izvještaja)

2. Osvrt na preporuke iz Izvještaja o reviziji za 2006. godinu

Realizovane preporuke

- Ministarstvo je djelomično realizovalo preporuku u vezi s planiranjem budžeta, s napomenom kako i dalje, po mišljenju revizije, ostaje dosta prostora za unapređenje procesa planiranja budžeta.

Preporuke koje nisu realizovane

- Usvojena interna pravila i procedure nisu u određenim slučajevima dosljedno poštovana (na primjer pravila upotrebe telefona).
- Ponovo smo uočili knjiženja određenih iznosa na neodgovarajuća konta.
- Ponovo su uočeni određeni propusti i nedostaci u vezi s primjenom Zakona o javnim nabavkama.
- Popis sredstava i izvora sredstava nije izvršen u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast.

Aktivnosti koje su u toku

- Preduzete su određene aktivnosti na kreiranju sistema internih kontrola na temelju Praktičnog vodiča za učinkovitu internu kontrolu, koji je preporučilo Ministarstvo finansija i trezora, kao i na načelima COSO modela.

¹ Period koji se odnosi na ukidanje entitetskih ministarstava odbrane i formiranje Ministarstva odbrane na nivou BiH

3. Sistem internih kontrola²

Revizijom smo uočili kako rukovodstvo Ministarstva nema ili nije u dovoljnoj mjeri razradilo i definisalo sistem internih kontrola. Sa postojećim sistemom internih kontrola, koji nije zadovoljavajući i tokom 2007. godine je bio organizovan na dosta niskom nivou., rukovodstvo Ministarstva se izlaže velikim rizicima poslovanja i raznim mogućim nepravilnostima. Opće nepravilnosti i nedostaci kod sistema internih kontrola u Ministarstvu, na koje revizija želi da upozori, odnose se na sljedeće:

- Nije u potpunosti završeno i riješeno pitanje tranzicije, što samo po sebi povećava rizike poslovanja;
- Pitanje statusa imovine, kako pokretne tako i nepokretne, pitanje arhiva od entitetskih ministarstava itd., pitanja koja nisu do kraja definisana u tranzicionom periodu;
- Organizaciju materijalno - finansijskog poslovanja;
- Kolanje dokumentacije, ažurnost računovodstvene dokumentacije, kao i bolje organizovanje računovodstvenog sistema;
- Evidentiranje obaveza i unosa roka plaćanja u ISFU sistem;
- IT kontrola formiranja i korištenja baze podataka – za plaće
- Pitanje upotrebe, održavanja i servisiranja voznog parka;
- Kontrole nad pojedinim kategorijama troškova (na primjer voda i kanalizacija itd.)

Tokom revizije smo utvrdili da su pravila i procedure kojima se reguliše poslovanje nedovoljno izgrađena ili se nedosljedno sprovode, što otežava rukovodstvu Ministarstva preventivno djelovanje i sprečavanje mogućih nepravilnosti. Posebice bi željeli istaći problem koordinacije kontrolnih mehanizama između Ministarstva i OS BiH kao jedne cjeline, koja po mišljenu Revizije nije na zadovoljavajućem nivou, što bi svakako ubuduće trebalo riješiti na jedan racionalniji i efikasniji način nego do sada.

Preporuka:

Predlažemo sačinjavanje potpune analize postojećeg sistema internih kontrola (uključujući sve poslovne procese i procjenjujući rizike poslovanja), te kreiranje sistema internih kontrola u skladu sa COSO³ modelom i instrukcijom Ministarstva finansija i trezora, a sve u cilju otklanjanja mogućih rizika i zloupotrebe raspolaganja javnim sredstvima. Rukovodstvo Ministarstva treba da sačini efikasan sistem internih kontrola koji bi u svim poslovnim procesima preventivno sprečavao moguće nepravilnosti.

4. Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja

Ministarstvo još uvijek nije okončalo proces tranzicije te su problemi koje ovaj proces sa sobom nosi bili jako izraženi i tokom cijele 2007. godine, što se u značajnoj mjeri odrazilo i na cjelokupno poslovanje Ministarstva. Međutim, pored objektivnih okolnosti na koje Ministarstvo nije moglo uticati uočene su i određene subjektivne slabosti i propusti koje je Ministarstvo moglo riješiti (primjerice evidentiranje stvorenih obaveza, ažurnost računovodstvene dokumentacije, itd. o čemu će više govora biti u narednim poglavljima).

² Saglasno članu 13. stav 2. Zakona o reviziji institucija BiH, revizija ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvještava o uočenim slabostima.

³ Detaljnije o COSO modelu na web stranici www.COSO.org

Tokom revidiranja uočili smo kako problem neriješenog statusa imovine, kako pokretne tako i nepokretne (uz problem osoblja) predstavlja jedan od ključnih problema sa kojim se Ministarstvo susretalo u 2007. godini. Primijetili smo da je početkom 2008. godine potpisan Sporazum o konačnom raspolaganju svim pravima i obavezama na pokretnoj imovini koja će i dalje služiti za potrebe odbrane što je prvi korak u rješavanju ovog problema (implementacija sporazuma tek predstoji). Pitanje nepokretne imovine, arhiva itd., i dalje ostaje neriješeno.

Revizija smatra da je proces tranzicije i rješavanje pitanja statusa imovine, izuzetno važan i odgovoran posao (za koji je potrebna i politička saglasnost), te da je neophodno da se isti, iz više razloga, završi u što skorije vrijeme. Rizici poslovanja sa nedefinisanim statusom imovine su jako visoki. Postavlja se pitanje vršenja samog popisa imovine i upravljanja, te domaćinskog raspolaganja imovinom, kao i mogućim rizicima otuđenja i nesavjesnog upravljanja spomenutom imovinom koja nema jasnu definisanu strukturu vlasništva. Nadalje, potrebno je da se naglasi i sigurnosni aspekt u smislu raspolaganja i skladištenja municije i naoružanja, te bi zaista trebalo da se ulože dodatni napor, uključujući sve nivoe vlasti, kako bi se ovo pitanje što prije riješilo.

Preporuka:

Ministarstvo treba da ima proaktivnu ulogu, odnosno stalno inicira rješavanje spomenutih problema, kod svih mjerodavnih subjekata koji su uključeni u ovaj proces, mada smo svjesni i činjenice kako Ministarstvo ne može samostalno da riješi navedene probleme.

5. Planiranje budžeta

Analiziranjem planiranog i izvršenog budžeta, uočili smo da Ministarstvo prema prikazanim podacima nije prekoračilo stavke odobrenog (restrukturisanog) budžeta po vrstama rashoda, niti ukupan budžet za 2007. godinu, što se pokazuje i vidi u priloženoj tabeli - Izvršenje budžeta za period od 01.01. do 31.12.2007. godine (vidjeti privitak br. 1.). Ostvareni ukupni rashodi Ministarstva za 2007. godinu iznosili su 278.726.328,00 KM ili 6.552.883,00 KM manje od planiranih (realizovano je 98% od planiranih sredstava koja su iznosila 285.000.000,00 KM).

Međutim, uočeni su određeni problemi i nedostaci prilikom planiranja i izvršenja budžeta, koji nam govore da planiranje nije bilo na zadovoljavajućem nivou. Naime, uočili smo da je pred kraj godine bilo neophodno, u dva navrata (05.11.2007. i 24.12.2007. godine), izvršiti unutrašnje restrukturisanje kako bi mogli da se realizuju tj. evidentiraju u ISFU sistemu, već napravljeni troškovi. Tokom godine troškovi učinjeni na određenim budžetskim stavkama su značajno prelazili iznose odobrene prvobitnim budžetom, te se pojavio problem njihovog unosa u ISFU sistem, koji ne odobrava unos faktura kojima se prekoračuje iznos odobrenih sredstava za pojedinu budžetsku stavku. Tako smo primijetili i utvrdili da je na kraju godine, tek poslije odobrenog restrukturisanja od 24.12. 2007. godine vršen unos velikog broja faktura – računa (pogledati poglavlje 8.4. ovog Izvještaja).

Sve ovo se odrazilo na urednost i ažurnost računovodstva (ovo je jedan od razloga), na kvalitetno upravljanje budžetom i izlaganje velikim rizicima mogućih nepravilnosti.

Također, utvrdili smo kako se najveći dio budžeta troši na plaće i naknade preko 70%, a prema standardima NATO-a budžet bi trebao imati sljedeću okvirnu strukturu: 50 % plaće i naknade, 25 % operacije i 25 % modernizacija i opremanje.

Smatramo kako ovako strukturisani budžet ne osigurava u dovoljnoj mjeri realizaciju projekata razvoja i investiciona ulaganja u standardizaciju, modernizaciju i održavanje materijalno-tehničkih sredstava OS BiH, što je jedan od temeljnih zahtjeva reforme sistema odbrane.

Navedeni problemi ukazuju na određene slabosti i nedostatke u procesu planiranju budžeta, te smatramo kako ovakav način planiranja nije u potpunosti zadovoljavajući. Prigodom planiranja budžeta bilo bi potrebno da se u obzir uzmu realni planski zadaci (sa jasnom dinamikom izvršenja) koje Ministarstvo treba i može da realizuje, te stvarno potrebne troškove i iste uskladiti sa finansijskim planom tj. odobrenim budžetom.

Preporuka:

Ministarstvo, treba da sačini potpunu analizu dosadašnjeg procesa planiranja i izvršenja budžeta za 2007. godinu, kako na nivou ukupnog budžeta tako i po pojedinim budžetskim stavkama. Nadalje trebalo bi da raspolaže kvalitetnim inputima i relevantnim parametrima (na osnovu strateških dokumenata) kako bi imali što kvalitetnije planiranje i izvršenje budžeta.

6. Izvršenje budžeta

Tekući izdaci

Bruto plaće i naknade: Testiranjem obračuna poreza i doprinosa ustanovljeno je kako se obračun beneficiranog radnog staža u periodu mart-septembar vršio suprotno Zakonu o doprinosima Federacije BiH na način da je obračunavana veća stopa od Zakonom predviđene te je tako po ovom osnovu uplaćeno više sredstava. Prilikom završne revizije utvrđeno je kako je izvršeno poravnanje iznosa sa 31.12.2007. godine sa Federalnim zavodom PIO/MIO na način da u zadnjem kvartalu nisu vršene uplate poreza i doprinosa ili su vršene u umanjenim iznosima.

Također, utvrđeno je, da je tokom cijele godine zamijenjen procent za obračun doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti i doprinosa za dječji dodatak RS-a na način da se za obračun doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti umjesto zakonom propisanih 1% obračun vršio po stopi od 2% a za obračun doprinosa za dječju zaštitu umjesto zakonom propisanih 2% obračun se vršio po stopi od 1%.

Navedene pogreške ukazuju na slabosti u sistemu interne kontrole prigodom unošenja podataka u bazu, te samim tim dovode u pitanje i vjerodostojnost ostalih podataka unijetih u bazu podataka (a koji nisu obuhvaćeni revidiranim uzorkom) koja predstavlja osnovu za obračun plaća i naknada. Ovo tim prije što bruto plaća i naknade predstavljaju najveći rashod budžeta, čije je izvršenje u 2007. godini bilo 212.491.930,00 KM, što ukupno iznosi oko 76% ukupnog budžeta Ministarstva odbrane.

Pored ovoga, uočeni su i određeni nedostaci u tehničkom segmentu upravljanja i održavanja baze podataka. Naime, sistem za kontrolu i evidenciju plaća je razvijen kao nezavisan segment informacionog sistema u alatu FoxPro 2.6. Alat u kojem je baza podataka kreirana je prilično zastario ali moduli koji se koriste za rad sa plaćama su i dalje funkcionalni. Sistem je instalisan na veoma starom serveru sa nelicenciranim operativnim sistemom kojem pristupa mali broj korisnika sa definisanim statičkim IP adresama u fizički odvojenoj lokalnoj računalnoj mreži. Prilikom prijavljivanja na sistem korisnici su obavezni da se logiraju na server ali ne i na bazu podataka. Spomenuta baza podataka je distribuisana tako da većina jedinica ima instalisanu bazu u koju se učitava export baze sa CD-a koji se prosljeđuje svakog mjeseca iz Ministarstva. Sistem funkcioniše tako da u jedinicama odštampaju obrasce koje ručno popunjavaju i takve dostavljaju u Ministarstvo gdje se vrši unos i kontrola plaća za sve jedinice. Baza ima predviđenu funkcionalnost da se unosi podataka rade na podlokacijama, ali se to ne radi jer nisu predviđena radna mjesta za unos podataka u jedinicama. Bez pisanih procedura se kreira mjesečni backup baze podataka koja ne zauzima mnogo memorijskog prostora, a backup mediji se čuvaju na fizički odvojenoj lokaciji.

Zvanično ne postoji administrator baze podataka (trenutno ovaj posao obavlja samo jedna osoba koja je angažovana na drugim poslovima u OS) kao ni bilo kakva dokumentacija o kreiranju, implementaciji i administraciji sistema.

Preporuke:

Zbog značaja ove budžetske stavke (212.491.930,00KM) potrebno je da se hitno pristupi unapređenju sistema kontrole unosa podataka u bazu podataka koja je osnova za obračun plaća i naknada u oružanim snagama BiH te da se razmisli o preduzimanju sljedećih radnji u informatičkom segmentu upravljanja i održavanja baze podataka:

- **Nadogradnja ili znavljanje sistema za rad sa plaćama, što bi trebalo da obuhvati znavljanje softvera i hardvera uz korištenje licenciranih programa.**
- **Uspostaviti funkcionalnost da se korisnici loguju na bazu podataka kao dodatni stupanj sigurnosti.**
- **Napisati procedure za pravljenje rezervnih kopija podataka, kao i za povrat podataka u slučaju neželjenih katastrofa.**
- **Kreirati dokumentaciju o instalaciji i administraciji baze podataka, kako ne bi došli u situaciju da nema osobe koja može da radi na sistemu za rad sa plaćama.**

Naknade za prijevoz sa posla i na posao: Ukupan izdatak po osnovu naknade za prijevoz sa posla i na posao u 2006. godini iznosio je 5.022.616 KM, a u 2007. godini 9.635.824 KM. Revizijom naknada za prijevoz utvrđeno je da su izdana rješenja o naknadama po navedenom temelju i državnim službenicima koji su priložili potvrde o mjestu prebivališta udaljenom i više od 300 km (jedan pravac) od mjesta rada, mada je praktično nemoguće putovati na dnevnom osnovu na tim pa i kraćim relacijama od navedene. Naime pitanje prava na naknade za odvojen život i smještaj, odnosno naknade za prijevoz sa posla i na posao kao i gornji limit za istu regulisani su Pravilnikom za profesionalna vojna lica, ali ne i za državne službenike gdje se primjenjuje Odluka Vijeća ministara, koja jasno ne precizira ostvarenje prava na naknadu po navedenom osnovu.

Od strane rukovodstva Ministarstva identifikovan je kao ozbiljan problem, nepotpuno definisano pitanje prava na ostvarenje naknade po osnovu prijevoza na posao i s posla državnih službenika i namještenika, posebno kada se uzme u obzir specifičnost samog Ministarstva, po pitanju same popunjenosti organizacionih jedinica, sa stanovišta nacionalne zastupljenosti.

Nedefinisano pitanje ostvarenja prava na naknadu troškova za prijevoz stvara prostor za zloupotrebe, te postoje indicije - rizici da se iste javljaju u praksi, što je sugerisano i od strane rukovodstva Ministarstva.

Revizijom je utvrđeno da se visina naknade utvrđuje kako na osnovu cijene dnevne karte u jednom pravcu, tako i na osnovu cijene mjesečne karte na određenim relacijama.

Utvrđeno je kako je u avgustu 2007. godine vršeno odbijanje naknade za prijevoz u skladu sa instrukcijom pomoćnika ministra za vrijeme korištenja godišnjeg odmora zaposlenih, ali smo primijetili da postoje i slučajevi gdje nije bilo odbijanja naknade u avgustu po navedenom osnovu.

Preporuke:

U cilju sistemskog rješenja pitanja ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u Ministarstvu, ovo pitanje bi trebalo da se aktuelizira prema višim nivoima vlasti, uz dostavljanje odgovarajućih prijedloga.

U međuvremenu, uzimajući u obzir ukupan iznos naknada za prijevoz sa posla i na posao u 2007. godini mišljenja smo kako bi trebalo da se preduzmu aktivnosti da bi se pokušalo navedene izdatke svesti na niži nivo.

Te aktivnosti bi između ostalog uključivale angažovanje interne revizije i kontrole od strane samog Ministarstva, u cilju utvrđivanja eventualnih zloupotreba prava na naknadu.

Osim toga smatramo da bi bila od koristi analiza i komparacija izdataka u slučajevima odobravanja naknade u visini dnevne, odnosno mjesečne karte, radi utvrđivanja eventualnih ušteda po ovom osnovu.

Upotreba službenih vozila: Postojeće evidencije u Ministarstvu nisu sveobuhvatne i ne sadrže podatke o svim službenim vozilima koja se koriste bez obzira na njihovo vlasništvo. Jedan od razloga za nepostojanje sveobuhvatnih podataka o vozilima je svakako činjenica kako nije okončan proces tranzicije i još nije utvrđena perspektivna imovina. Međutim, činjenica da se i za ova vozila troši dio budžeta Ministarstva, nameće se potreba uspostavljanja potpune i sveobuhvatne evidencije o svim vozilima, za koja se iz budžeta Ministarstva pokrivaju izdaci za gorivo i popravke. Bez adekvatnih evidencija o vozilima koja su na korištenju u Ministarstvu ne može se osigurati kvalitetna kontrola finansijske dokumentacije i informacija o tome da li se fakturirani troškovi zaista odnose na Ministarstvo. Pregledom evidencije goriva na mjesečnom ili godišnjem nivou ustanovili smo kako postoje značajna odstupanja u utrošcima goriva za slična vozila, i u nekim slučajevima, neuobičajenu prosječnu potrošnju na godišnjem nivou.

Preporuka:

Preporučujemo da se ispituju razlozi za navedena odstupanja i u skladu s tim preduzmu odgovarajuće aktivnosti, a sve u cilju osiguranja racionalne potrošnje određenih resursa. Osim toga sugerišemo i obavezno jačanje sistema internih kontrola u vezi s upotrebom i održavanjem voznog parka Ministarstva.

Troškovi telefonskih usluga: Izdaci za fiksne telefone iznosili su 808.422,00 KM, a izdaci za mobilne telefone 182.894,00 KM što ukupno iznosi 991.316,00 KM (spomenuti iznos uključuje i dio troškova telefonskih usluga koji se odnosi na programe posebne namjene). Utvrdili smo da tokom 2007. godine u određenim slučajevima nisu dosljedno primjenjivana postojeća interna pravila o korištenju sredstava za fiksne i mobilne telefone. Naime, uočili smo da postoji praksa da pojedina lica u Ministarstvu ostvaruju prekoračenja odobrenog iznosa potrošnje, a da pri tom nije doneseno rješenje o priznavanju prekoračenja ili nadoknadi istog u skladu sa internim odlukama koje regulišu ovu oblast potrošnje.

Preporuka

Ministarstvo treba da zauzme aktivniji stav u oblasti praćenja i kontrole trošenja sredstava za telefonske usluge, te preduzme potrebne mjere u pravcu unapređenja i dorade postojećih internih pravila i procedura kako bi na jasan i nedvosmislen način bio definisan postupak nadoknade ostvarenih prekoračenja potrošnje.

Usluge reprezentacije: Na izdatke za usluge reprezentaciju u 2007. godini potrošeno je ukupno 535.031,00 KM (Iznos uključuje i troškove reprezentacije iz programa posebnih namjena). U postupku revizije uočeno je sljedeće:

Pravilnik o reprezentaciji ne daje dovoljno elemenata kako bi se moglo utvrditi, da li je sistem interne kontrole troškova reprezentacije na zadovoljavajućem nivou. Neprihvatljive su odredbe o neograničenom pravu na korištenje reprezentacije u bifeu Ministarstva. Nije jasno navedeno što se sve smatra reprezentacijom, u kojim slučajevima se ostvaruje pravo na reprezentaciju, na koji način se dokazuje namjensko trošenje sredstava za reprezentaciju (izgled računa, potpis korisnika, broj i imena osoba).

Revizijom je uočeno kako je najveći dio troškova reprezentacije evidentiran u zadnjem mjesecu 2007. godine što ukazuje na neažurnost u dostavljanju dokumentacije i loše planiranje ove budžetske stavke. Nadalje utvrdili smo da se sredstva za obilježavanje značajnih datuma za sve tri komponente OS BiH (cvijeće, ikebane itd.) ne bi trebala da knjiže na konto troškovi reprezentacije, jer oni po svojoj prirodi to nisu. U kontaktima sa Ministarstvom finansija, potrebno je da se pronađe rješenje po kojem bi se jasnije vidjeli troškovi obilježavanja značajnih datuma Također, na konto reprezentacije knjižene su i fakture koje se odnose na isporuku hrane i pića za potrebe ishrane u OS BiH.

Preporuka:

Ministarstvo treba da donese novi Pravilnik o reprezentaciji koji bi preciznije definisao sva prava po osnovu reprezentacije. Također, preporučujemo da se na konto izdataka za reprezentaciju knjiže samo oni iznosi koji se po svojoj prirodi mogu smatrati reprezentacijom, kako bi se osiguralo realnije prikazivanje visine ovih troškova što bi rukovodstvu Ministarstva omogućilo kvalitetnije podatke i bolji uvid u trošenje sredstava namijenjenih za ove potrebe.

Putni troškovi: Ukupno izvršenje budžeta na stavci putni troškovi iznosi 5.828.842,00 KM (iznos uključuje i putne troškove nastale u programima posebnih namjena).

Revizijom stavki koje se odnose na putne troškove zamijetili smo kako su na konto – dnevnice za službena putovanja u inozemstvo pogrešno knjižena sredstva za plaće - dnevnice pripadnika oružanih snaga BiH u Iraku koja su se trebala knjižiti na Program posebne namjene NUS –Irak.

Također, uočeno je kako se na konta dnevnica u zemlji i inozemstvu knjiže iznosi koji se odnose na troškove školovanja u zemlji i inozemstvu, kao i troškovi putovanja po osnovu vjerskih aktivnosti.

Ovakvim načinom knjiženja ne daje se pravi uvid u strukturu troškova Ministarstva, te se otežava njihovo praćenje i planiranje.

Smatramo da u narednom periodu ovakva praksa obračuna i knjiženja treba da se promijeni, te da se u suradnji sa Ministarstvom finansija i trezora trebaju pronaći rješenja koja će omogućiti bolji uvid u strukturu troškova Ministarstva prema namjeni, a preknjižavanje sredstava vršiti samo prema odobrenju za restrukturisanje od Ministarstva finansija i trezora. Ovakvo iskazane stavke ne daju realnu sliku o izvršenju budžeta jer iz njih ne može da se vidi namjensko trošenje sredstava koje je budžetom odobrio Parlament.

Tokom revizije uočeno je također da putni nalozi iz nižih jedinica dolaze na knjiženje sa velikim zakašnjenjem što se odražava na otežano praćenje izvršenja budžeta po ovoj stavci i stvara stalnu neizvjesnost oko visine izdataka za službena putovanja.

Preporuka:

Poboljšati sistem internih kontrola i osigurati da rukovodstvo Ministarstva na vrijeme može da ima potrebne informacije o broju izdanih putnih naloga na nivou Oružanih snaga i samog Ministarstva, te na taj način uspostaviti kontrolu nad izvršenjem ove budžetske stavke u cilju smanjivanja neizvjesnosti u pogledu visine izdataka.

Špeditorske usluge (343.542,00 KM): Utvrdili smo da ugovor za pružanje špeditorskih usluga u postupku donirane opreme ne omogućava potpunu kontrolu troškova koji su fakturisani od strane ino dobavljača (ugovor ne sadrži cijene koštanja stavki kao što su skladištenje, transport, troškovi špedicije koje su temelj za fakturisanje provizije dobavljača).

Preporuka:

Na odgovarajući način treba da se osigura kontrola fakturisanih usluga (izmjenom ili dopunom ugovora ili dostavljanjem cjenika od strane dobavljača ili na neki drugi odgovarajući način).

Troškovi vode i kanalizacije: Analiziranjem i uspoređivanjem pojedinih značajnijih kategorija troškova tekućeg poslovanja, uočili smo na pojedinim stavkama dosta visoke iznose. Naime, radi se o izdacima za vodu i kanalizaciju koji iznose 2.382.748,00 KM. Usporedbe radi izdaci za energiju iznose 2.216.919,00 KM, a za dizel - gorivo iznosi 2.047.554,00 KM. Po riječima zaposlenih ovdje se radi o dosta starim instalacijama (većinom u kasarnama) gdje se dosta vode gubi.

Preporuka:

Pod hitno je potrebno da se izvrši potpuna analiza uzroka ovakvog troška i preduzmu odgovarajuće mjere u cilju racionalne potrošnje i raspolaganja javnim sredstvima.

Troškovi osiguranja uposlenika: Ukupni troškovi za osiguranje zaposlenih iznose 592.726,00 KM. Kada je u pitanju ova kategorija troškova i ovakve transakcije, treba obavezno tražiti posebno - dodatno mišljenje Ministarstva finansija i trezora, kojem bi se predstavile sve specifičnosti i posebnosti Ministarstva, uključujući i potrebu osiguranja svih kategorija zaposlenika i tek na osnovu saglasnosti spomenutog Ministarstva treba da se pristupi realizaciji ove kategorije troškova. Činjenica je da u Instrukciji Ministarstva finansija o planiranju budžeta za 2007. godinu stoji da troškovi osiguranja lica treba da se planiraju samo za ona lica za koje je to obaveza (demineri i lica u mirovnim misijama i dr.), te se ovdje postavlja pitanje šta se konkretno podrazumijeva pod drugima.

7. Računovodstvo i finansijska izvještaja

Popis

Revidirajući izvršeni popis sredstava i izvora sredstava⁴ za 2007. godinu, utvrdili smo da isti nije urađen potpuno u skladu sa računovodstvenim pravilima. Uočili smo određene propuste koji su učinjeni tokom popisa u 2007. godini, kako slijedi:

- Popis sredstava i inventara u Zajedničkom štabu OS BiH još nije završen, (dio sredstva Zajedničkog štaba je popisala centralna popisna komisija, a to su sredstva koja su bila smještena u samom Štabu i Operativnom zapovjedništvu).
- Na popisnim listama nije iskazana pojedinačna niti zbirna vrijednost stalnih sredstva.
- Sredstva koja se nalaze u skladištima vode se kao sredstva u pripremi, i popisne liste na kojima se ista nalaze potpisala je sama popisna komisija, međutim upitan je fizički popis tih sredstava na terenu obzirom da je, kako smo saznali od zaposlenih u Ministarstvu, osnova za sastavljanje popisnih listi, bilo stanje nabavljenih i doniranih sredstva,
- Sredstva koja se nalaze u misijama u inostranstvu, tokom vršenja naše revizije, nisu bila u potpunosti popisana na terenu (primjerice u Iraku), nego su evidentirana stanja iz računovodstva. Naknadno su nam od strane Ministarstva dostavljene popisne liste sredstava i opreme na upotrebi u Jedinici za uništavanje NUS-a, koja se nalazi u misiji u Iraku.
- Izvršen je obračun amortizacije na sredstva u upotrebi, ali je utvrđeno da je sa stavljanjem sredstava u upotrebu tokom godine vršeno i evidentiranje u materijalnom knjigovodstvu, međutim knjiženje istih u Glavnoj knjizi na klasi „0“ izvršeno je na dan 31.12.2007.godine.
- Pri provjeri reversa o zaduženju opreme uočeno je kako neki reversi ne sadrže datum i broj, te da određeni reversi nisu potpisani.
- Prema informacijama dobivenim od zaposlenih u Ministarstvu dio obaveza iz 2007. godine nije proknjižen, te samim tim nije niti popisan na kraju godine.
- Općenito gledano, smatramo da Ministarstvo nije sačinilo sveobuhvatan popis sredstava i izvora sredstava.

Preporuke:

Neophodno je da se učini više na samoj pripremi popisa na kraju godine, kako u računovodstvu tako i na terenu, a potom koordinira i provede popis svih sredstava i izvora sredstava koja se nalaze u Ministarstvu. Također je neophodno učiniti dodatne napore u ažuriranju i usklađivanju finansijskog i materijalnog knjigovodstva tokom godine, što nije bio slučaj u prošloj godini. Sugerišemo preduzimanje aktivnosti u kontinuitetu sa ciljem ažuriranja evidencija o imovini, s obzirom da se radi o obimnom i složenom zadatku, koji po mišljenju revizije, nije okončana u potpunosti.

⁴ Svrha popisa jeste da se na osnovu stvarnog stanja uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovi izvori, knjiženjem razlika odnosno viškova i manjkova i tako osiguraju realni podaci u računovodstvenim iskazima godišnjeg obračuna. Popis doprinosi da u godišnjim finansijskim izvještajima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obaveza i potraživanja pod uslovom da se isti uradi u skladu sa propisima, što po mišljenju revizije nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2007. godinu u Ministarstvu.

8. Usaglašenost sa zakonima i pravilima

8.1. Nabavke

Revizija skreće pažnju rukovodstvu Ministarstva na sljedeće nedostatke u procesima nabavki koje smo uočili i zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije:

Nabavka građevinskih i instalaterskih radova koja se odnosi na kapitalna ulaganja i investiciono održavanje vojnih objekata (kasarni) koji su prema Odluci Predsjedništva BiH proglašeni perspektivnim.

Tender po navedenom osnovu bio je podijeljen na 4 LOT-a (grupe lokacija) u ukupnoj vrijednosti od 4.410.000,00 KM.

Revizijom provedenog postupka i tenderske dokumentacije utvrđeno je kako je tenderska dokumentacija jednaka za sve LOT-ove i rađena je na bazi jediničnih cijena, bez vrijednosno, odnosno kvantitativno izraženih količina potrebnih radova. Shodno tome, postavlja se pitanje obima i vrste poslova koji će stvarno biti izvršeni na pojedinim lokacijama.

Prigodom evaluacije ponuda sve ponuđene cijene u tenderskoj dokumentaciji imale su uticaj na ukupno vrednovanje ponuda po LOT-ovima, po kriteriju cijena. Prema tenderskoj dokumentaciji podkriterijum cijena je nosio do 65, od ukupno mogućih 100 bodova, što je bio ključni kriterijum pri vrednovanju ponuda po LOT-ovima.

Smatramo da procedura nabavke provedena na navedeni način može uticati na povećan rizik da određeni dobavljač ponudi veće cijene (u odnosu na prosječne tržišne) za poslove koji će biti većim dijelom zastupljeni na lokaciji za koju se prijavljuju, a za poslove koji će biti manje zastupljeni na istoj lokaciji ponudi niže cijene (u odnosu na prosječne tržišne) i na osnovu ukupne evaluacije cijena bude izabran na tenderu.

Preporuka:

Treba nastojati da se u svim slučajevima u tenderskoj dokumentaciji iskažu stvarne potrebe za robama i uslugama, te vrijednost potrebnih roba i usluga koje se nabavljaju. Smatramo da se na taj način u najvećem dijelu otklanja rizik da dobavljač eventualno dobije posao na tenderu, a da cijene koje ponudi za robe i usluge, koje uzimaju značajan udjel u ukupnoj nabavci, budu znatno iznad realnih tržišnih.

Kod nabavke goriva utvrđeni su sljedeći nedostaci: U tenderskoj dokumentaciji za nabavku goriva definisani su lotovi za grupe lokacija i unutar njih je određena vrsta robe koja se nabavlja. Uvidom u pregled prispjelih ponuda utvrdili smo kako su tri dobavljača dostavili ponude za sve tražene artikle, a izbor dobavljača sa kojima su zaključeni ugovori ne odražava zahtjeve iz tenderske dokumentacije (npr. dobavljači koji su izabrani za lokacije 2 i 4 kao dobavljači koji će snabdijevati pumpe OS BiH nisu ponudili mlazno gorivo i avio benzin). Komisija je u svom zapisniku navedene dobavljače predložila i za usluge točenja na automatima benzinskih pumpi iako to u tenderskoj dokumentaciji nije nigdje naznačeno a samim zapisnikom nije obrazložen način izbora tih dobavljača. Nadalje uočili smo da je u Ugovoru za isporuku goriva predviđena mogućnost promjene cijene uz određene dokaze iako odredba o promjenjivoj cijeni nije navedena u tenderskoj dokumentaciji što je u konkretnom slučaju trebalo da se uradi.

Revizija smatra da je proces izbora najpovoljnijeg dobavljača za gorivo složen zbog vrlo čestih promjena cijena i drugi specifičnih razloga, ali ističemo potrebu sačinjavanja kvalitetne tenderske dokumentacije koja bi eliminisala u određenoj mjeri ove složenosti i specifičnosti.

Rezervni dijelovi za vozila: Kod provođenja procedure izbora dobavljača za rezervne dijelove za vozila izvršena je podjela predmeta nabavke unutar lotova. Ovakva mogućnost podjele na podlotove i izbor više dobavljača za jedan lot (u konkretnom slučaju čak i više dobavljača za jedan program) Zakon o javnim nabavkama ne dozvoljava.

Svjesni smo činjenice da se određeni problemi u realizaciji procesa nabavki javljaju zbog specifičnosti Ministarstva u smislu velikog broja lokacija, različitih potreba za nabavkama na svim lokacijama, brojnost, različitost i starost sredstava koja je nužno servisirati, ali ukazujemo na činjenicu kako je za dobro provođenje procesa neophodna koordinacija i saradnja svih učesnika u procesu (od pokretača nabavke koji je upoznat sa specifičnostima do odjeljenja koje provodi nabavku i komisije koja vrši izbor dobavljača).

Nabavka i remont sredstava NVO: U Odluci o provođenju procedure kao predmet nabavke nisu navedene usluge obavljanja vanjskotrgovinskog prometa zastarjelog-nepodobnog i novoproducenog naoružanja i vojne opreme za koje je dostavljen zahtjev jednom dobavljaču. Ponuda tog dobavljača nije protokolisana i potpuna u smislu zahtijevanih dokaza (sudska registracija nije kompletna, potvrde o izmirenim obavezama su sa datumom koji je poslije roka za dostavljanje ponuda, izjave da ponuđač nije u postupku likvidacije i da se ne vodi stečajni postupak nije izdao nadležni organ već ih je potpisao direktor), što je utvrdila i komisija u svom zapisniku. Nabavka navedenih usluga je izvršena primjenom člana 5. Zakona o javnim nabavkama, pa preporučujemo da se, do donošenja odgovarajućih podzakonskih propisa, internim pravilnikom jasno definiše način izbora dobavljača u sličnim slučajevima.

Usluge Interneta: Izdaci za usluge interneta u 2007. godini iznosili su ukupno, sa projektima posebne namjene, 20.778,00 KM. Ministarstvo je 04.06.2007. godine donijelo odluku o nabavci usluga Internet pristupa u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH. Međutim, procedura izbora dobavljača do kraja 2007. godine nije uspješno okončana, tako da je Ministarstvo tokom 2008. godine nastavilo da vrši dalje aktivnosti u pravcu primjene pregovaračkog postupka u skladu sa članom 11. Zakona o javnim nabavkama BiH.

Osiguranje: Uočeno je kako je kao podkriterijum za odabir ponuda za pružanje usluga osiguranja korišten kriterijum dosadašnja suradnja koji je bodovan sa 15 bodova. Kriterijum «dosadašnja suradnja» ne može biti kriterijum za vrednovanje ponuda jer dugoročno favorizuje osiguravajuća društva koja već posluju sa Ministarstvom te kao takav nije u duhu Zakona o javnim nabavkama kojem je osnovni cilj osiguranje pravične i aktivne konkurencije.

Obilježavanje značajnih datuma: Testiranjem troškova reprezentacije uočili smo da nije proveden postupak javne nabavke za sredstva potrebna za obilježavanje značajnih datuma za sve tri komponente OS BiH (nabavka cvijeća, ikebana i sl.). Nije proveden niti postupak javne nabavke za organizaciju Šeste konferencije za koordinaciju pomoći i podrške projektima u oblasti odbrane za države jugoistočne Europe (SEEC-a). Iznos troškova 20.301,70 KM.

Općenito: Sistem internih kontrola kojim bi se pratila realizacija procesa nabavke sredstava od momenta sklapanja Ugovora do momenta prijema robe – predmeta ugovora nije uspostavljen i u praksi ne funkcioniše. Iz tog razloga se često dešavaju slučajevi u kojima se ne poštuju odredbe iz Ugovora u pogledu roka isporuke, roka plaćanja, elemenata koji su presudno uticali na sam izbor najpovoljnijeg dobavljača u postupku javne nabavke.

Opća preporuka:

Rukovodstvo treba da preduzme dodatne mjere radi osiguranja provođenje postupaka nabavke, zaključivanje ugovora o nabavci, u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. S obzirom na količinu i vrijednost nabavka, revizija je mišljenja, da je u cilju ažurnog praćenja ostvarenja ugovora, te planiranja dinamike i količina koje se nabavljaju, potrebno da se organizira kompjuterska evidencija, te vrijednosno i količinski prati izvršenje zaključenih ugovora s ponuđačima roba, radova i usluga.

Također, smatramo da je neophodno da se analiziraju sve uočene propuste, i razmotre odgovornosti, te preduzmu mjere da se uočene nepravilnosti ne bi više ponavljale.

8.2. Unos faktura – računa u ISFU sistem – evidencija rokova plaćanja

Revizijom unošenja faktura u ISFU sistem, pri čemu je poseban naglasak stavljen na način na koji se popunjava opcija plaćanja, uočili smo da se sve fakture unose u ISFU sistem sa opcijom plaćanja "odmah", te kako je ovakav način rada primjenjivan tokom cijele 2007. godine.

Ovakav način rada i unosa faktura sa opcijom plaćanja "odmah" nije prihvatljiv iz više razloga. Naime, korištenjem samo ove opcije plaćanja dovodi se u pitanje poštivanje ugovornih klauzula o rokovima plaćanja koji su navedeni u većini potpisanih ugovora, derogira se kriterijum rok plaćanja koji je kod nekih ponuda korišten kao element ponude koji se ocjenjivao u procesu evaluacije ponuda a u određenoj mjeri se utiče i na likvidnost Ministarstva finansija i trezora (ovakvim načinom rada MFT ne može znati koliki su dogovoreni rokovi plaćanja).

Iz navedenih razloga smatramo da je klijent obavezan da unese rok plaćanja iz ugovora za svaku pojedinačnu fakturu, što će omogućiti Ministarstvu finansija i trezora da se upozna sa rokovima plaćanja i efikasnije upravlja budžetskim sredstvima.

U smislu ovoga problema bi se, po potrebi, trebalo konsultovati MFT i od njega tražiti određena uputstva.

Preporuka:

Pri unošenju faktura u ISFU sistem obavezno unijeti rok plaćanja koji je naveden u ugovoru za određenu nabavku.

8.3. Sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obaveza u ISFU sistem

Revidiranjem unosa obaveza u ISFU sistem, uočili smo sljedeće probleme, nedostatke i propuste na koje ovom prigodom želimo ukazati. Ministarstvo finansija i trezora ove godine je kao rok za unos stvorenih obaveza iz 2007. godini odredilo 31.01.2008. godine. S obzirom da Ministarstvo nije bilo u mogućnosti ispoštovati ovaj rok za unos stvorenih obaveza do postavljenog datuma tj. 31.01.2008. godine, bilo je primorano da uputi dopis Ministarstvu finansija i trezora za produženje roka do 27.02.2008. godine, na što je MFT dalo saglasnost. U produženom roku od mjesec dana, prema navedenom dopisu evidentirano je obaveza - faktura u iznosu od 25.262.824,64 KM. Pored ovih evidentiranih obaveza – faktura, u spomenutom dopisu se kaže kako iz raznih razloga, još nisu evidentirane obaveze stvorene u 2007. godini u iznosu od 1.227.740,17 KM i traži se unos u ISFU i plaćanje na teret budžeta za 2008. godinu (tokom revizije nismo imali na uvid odgovor od MFT).

Nadalje, uočili smo kako nije evidentiran iznos od 998.191,80 KM (iznos utvrđen na osnovu pregleda Ministarstva) koji se odnosi na naknade za stanarine profesionalnih vojnih lica. Kada je u pitanju ova problematika uočili smo dosta dug period od podnošenja zahtjeva do donošenja rješenja i okončanja isplate. Smatramo da bi Ministarstvo trebalo da pojača sistem internih kontrola u ovom procesu.

Pokušavajući pronaći razloge za ovakvo stanje od odgovornih lica smo dobili informaciju da se radi o neažurnosti dostavljanja faktura – računa, nemogućnosti evidentiranja na određenim budžetskim pozicijama zbog nedostatka sredstava (potrošena sredstva raspoloživa na navedenim stavkama pa se čekalo restrukturisanje), dislociranosti organizacionih jedinica, nepoštivanju internih pravila i procedura itd. Revizija ne može sa sigurnošću potvrditi potpunost unosa svih stvorenih obaveza u toku 2007. godine, jer su prema našim saznanjima i tokom vršenja revizije pristizale pojedine fakture iz 2007. godine. Nadalje, tokom revizije izvršeno je slanje potvrđivanja prema nekoliko značajnijih dobavljača Ministarstva u cilju utvrđivanja usaglašenosti stanja obaveza na dan 31.12.2007. godine.

Analizom primljenih konfirmacija uočene su određene razlike. Prema navodima Ministarstva, ista su proizašla iz činjenice kako je Ministarstvo predmetne obaveze knjižilo na teret budžeta 2007., dok su dobavljači iste obaveze u svom knjigovodstvu evidentirali u 2008. godini. Revizija sugerira da se ove nejasnoće u potpunosti razriješe sa dobavljačima.

Kada su u pitanju rashodi, bilo je potrebno, u skladu s računovodstvenim principom modifikovanog nastanka događaja, da se provjeri jesu li svi rashodi koji se odnose na izvještajni period obračunati i knjiženi.

Po nama sve ovo ukazuje na slabosti sistema internih kontrola, koje za posljedicu imaju neažurnost računovodstvenog sistema i predstavlja rizike u smislu lošeg upravljanja budžetom, te u konačnici rezultuje nerealnim iskazivanjem pozicija troškova u finansijskim izvještajima.

Preporuka:

Rukovodstvo Ministarstva treba žurno preduzeti odgovarajuće aktivnosti na utvrđivanju razloga ovakvog stanja, utvrditi konkretne odgovornosti i zaduženja, te kreirati sistem internih kontrola koji bi pravovremeno spriječio ponavljanje nabrojanih slabosti. Nadalje obavezno u suradnji sa MFT riješiti navedene probleme, kako bi se izbjegle dalje komplikacije i mogući sporovi.

9. Finansijsko – računovodstveni sistem

Revidiranjem poslovanja Ministarstva uočili smo da organizacija računovodstvenog sistema nije u potpunosti zadovoljavajuća i kako ima dosta nedostataka i propusta, što u određenoj mjeri onemogućava učinkovito djelovanje sistema internih kontrola, a dijelom i vršenja same revizije. Revizija posebice želi naglasiti da se u neurednom i neažurnom računovodstvu značajno povećavaju rizici poslovanja. Slabosti računovodstvenog sistema se ogledaju u sljedećem: organizacija materijalnog knjigovodstva - knjigovodstveno evidentiranje i praćenje zaliha nekih materijalnih sredstava (primjerice goriva na benzinskim crpkama u kasarnama, materijala za popravku i održavanje vozila itd.) nije prilagođeno relevantnim zakonskim propisima i potrebama Ministarstva, pa preporučujemo da se u rješavanju ove problematike traže odgovarajuće sugestije i mišljenja Ministarstva finansija i trezora. Prezentovana nam je informacija o organizovanju radionica na ovu temu, ali samo Ministarstvo bez suradnje i koordinacije sa MFT ne može u potpunosti i na zadovoljavajući način riješiti ovo područje poslovanja koje je veoma značajno, kako u pripremama za obavljanje popisa, tako i kod iskazivanja godišnjih finansijskih izvještaja (njihove tačnosti i istinitosti). Nadalje, uočava se dosta dugo kolanje dokumentacije (navodno zbog dislociranosti kasarni i drugih organizacionih dijelova Ministarstva), što se odražava na urednost i ažurnost računovodstvenih evidencija kao jedno od temeljnih računovodstvenih principa. Nije na zadovoljavajući način riješeno niti potpuno obuhvaćanje i evidentiranje stvorenih obaveza koje se stoga vrši s dosta kašnjenja (pogledati poglavlje 8.3. ovog Izvještaja). Nadalje utvrdili smo da na kapitalnim izdacima nisu evidentirani troškovi uvozne carine i PDV koji su fakturisani prilikom uvoza robe za remont helikoptera (navodno zbog nedostatka sredstava na tim pozicijama), što bi svakako trebalo učiniti pri povratu remontiranih helikoptera..

Uočili smo kako i sama organizacija računovodstvenog sistema unutar Ministarstva nije u potpunosti zadovoljavajuća i ima dosta nedostataka, koji se dijelom ogledaju i u samoj koordinaciji kretanja i kontrole računovodstvene dokumentacije između OS BiH i Ministarstva (određena pravila i procedure postoje, ali njihova primjena u praksi nije u potpunosti zadovoljavajuća).

Smatramo da samo dobro organizovana finansijsko-računovodstvena funkcija, može da pruža kvalitetne, blagovremene i tačne podatke rukovodstvu Ministarstva u cilju donošenja odgovarajućih poslovnih odluka i provođenja planiranih aktivnosti – zacrtanih ciljeva, kao i preduzimanju pravovremenih mjera u slučajevima kada se uočavaju određene nepravilnosti i nezakonitosti.

Preporuka:

Sačiniti analizu postojećeg sistema računovodstva i pristupiti reorganizovanju računovodstvenog sistema – sa posebnim naglaskom na finansijsko - materijalno knjigovodstvo (obzirom na veličinu i značaj Ministarstva), prilagoditi organizaciju specifičnostima vojnog evidentiranja i NATO standardima (po potrebi konsultovati i MFT).

Revizija skreće pažnju rukovodstvu Ministarstva na visoke rizike poslovanja i na mogućnost nezakonitog korištenja javnog novca u ovako organizovanom finansijsko – računovodstvenom sistemu.

10. Sudski sporovi

Prilikom vršenja revizije, Ured za reviziju izvršio je uvid u raspoloživu dokumentaciju Ministarstva u vezi sa sudskim sporovima, u kojoj se navodi kako ukupni procijenjeni sudski sporovi iznose cca. 1.500.000,00 KM (iznos koji su naveli tužioci). Napominjemo kako Odjeljenje za opće i zajedničke poslove nema uvida u cjelokupnu problematiku sudskih sporova jer u predmetima koji su imovinsko – pravne prirode Ministarstvo zastupa Pravobranilaštvo BiH, dok spomenuto Odjeljenje zastupanje vrši samo u radno – pravnim sporovima. Nadalje ističemo i činjenicu kako nema egzaktnih podataka o sporovima prijašnjeg Ministarstva odbrane Federacije BiH i bivšeg Ministarstva odbrane Republike Srpske, jer po riječima zaposlenih nisu ni zaduženi da vode evidenciju o vrijednostima tih sporova.

Preporuka:

Rukovodstvo Ministarstva treba da prati dešavanja sa sudskim sporovima i u saradnji sa Pravobranilaštvom BiH i drugim nadležnim institucijama nastoji da pomogne u rješavanju svih eventualnih sporova i sarađuje sa Ministarstvom finansija i trezora vezano za eventualne finansijske efekte na budžetska sredstva.

11. IT sistem

Ministarstvo ima veoma složenu i rasprostranjenu organizacionu strukturu, sa velikim brojem uposlenih, za koju nije uspostavljen jedinstven informacioni sistem, kao bitan segment, koji bi unaprijedio upravljanje poslovanjem. Započeto je više projekata kao sastavnih dijelova budućeg globalnog informacionog sistema, među kojima su najznačajniji, implementacija globalne (WAN) računarske mreže i implementacija sistema za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima. Projekt WAN mreže nije kreiran što je u jednom dijelu uslovljeno izborom odgovarajućeg tipa komunikacije između pripadajućih jedinica Ministarstva.

Tokom revizije uočili smo kako Ministarstvo nema strategiju razvoja informacionog sistema.

Postojeći elementi trenutnog sistema u zgradi Ministarstva funkcioniraju tako da su klijenti (radne stanice) kojima je odobren pristup Internetu povezani u zasebnu lokalnu računarsku mrežu (LAN) i preko Proxy servera izlaze na Internet. Ostali klijenti su „stand alone“, gdje korisnici rade sa ograničenim pravima, bez prava izmjena na sistemskom softveru. Većina softvera u Ministarstvu je licencirana, ali postoji dio starijih računara na kojima nedostaju licence za MS Windows i MS Office pakete. Na podlokacijama se radi na radnim stanicama koje nisu povezane u mrežu i uglavnom koriste softver koji nije licenciran. Cjelokupan sistem je zasnovan na Microsoft platformi i nije zaštićen antivirusnim softverima.

Preporuka:

Kreirati strategiju razvoja informacionog sistema i obuhvatiti projekte u narednih pet godina, kao i projekat WAN mreže sa izabranim adekvatnim tipom (tipovima) komunikacije kao preduslov za uspostavu informacionog sistema.

Realizovati projekat za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima u tekućoj godini.

Razmotriti mogućnost povezivanja svih klijenata (radnih stanica), u sjedištu Ministarstva, u LAN sa funkcionalnošću da samo željeni klijenti preko firewall-a sa definisanim pristupnim listama i dalje imaju pristup Internetu. Predvidjeti i osigurati adekvatnu antivirusnu zaštitu za sve klijente u mreži. Omogućiti centralizaciju sistema gdje bi radom računarske mreže upravljao server kao domain controller. Definirati politiku za rad korisnika u mreži. Kreirati pristupne politike sa jedinstvenim korisničkim nalogima i strukturom lozinki, te time povećati sigurnost i omogućiti lakšu administraciju sistema.

Pri implementaciji domain controller-a (DC) na centralnom site-u, planirati mrežnu strukturu (stablo) sa poddomenima, tako da se u perspektivi u mrežu dodaju lokalni DC-i koji bi upravljali radom u pripadajućim organizacionim jedinicama na nižem nivou. U okviru implementacije sistema razviti mehanizme za backup podataka kao i Disaster recovery plan. Planirati nabavku nedostajućeg licenciranog softvera.



III Korespondencija

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo svoje komentare na Nacrt izvještaja. Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi značajnije uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji a komentar koji se odnosi na tačku 8.3 je djelomično uvažen. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačni izvještaj dostavljen klijentu sa određenim manjim korekcijama u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentar Ministarstva na Nacrt izvještaja i naš odgovor na komentare Ministarstva.

Sarajevo, maj 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego